محاضرات في المالية العامة للدكتور رشيد الموساوي

المحاضرة الأولى:

مقدمة:

المالية العامة ليس علم مسطر ، بل هوعلم يعاش يؤثر فينا ونؤثر فيه قد نستفيد منه أو نتضرر منه، وهي مرتبطة بالموارد العامة التي يتوفر عليها الأشخاص العامة في مقدمتهم الدولة والأشخاص العامة المنبثقة عنها. والمالية العامة تدرس موارد تلك الأشخاص العمومية.

تعتبر الموارد العامة عامة من حيث المصدر ومن حيث مآلها (مصيرها)، بالنسبة للأولى فهم عموم المواطنين سواء الفئة الطبيعية أو المعنوية ، بصيغة أخرى من يؤدون ويتحملون مجهود تمويل الدولة ، أما الثانية لأنها تستخدم من أجل المصلحة العامة وترجع لعموم الناس لإشباع حاجياتهم الاجتماعية في أشكال متنوعة كالخدمات المرفقية أو البنى التحتية أو مساعدات اجتماعية، والناس هم من يساهمون في تمويل الدولة وتشكيل الموارد العمومية، وإذا كانت الدولة تبالغ في الضرائب أو تنحاز لطبقة اجتماعية ما ، فهنا تنعدم العدالة المالية. ويجب على الحكام احترام مقومات الموارد العامة ، وأن يفعلوها بقرارات وإجراءات السياسة العمومية.

وتقتطع هذه الأموال من مداخيل وأرباح المواطنين، وتستمد الدولة مشروعيتها في استخلاص الأموال لأنها هي من تحمي وتحدد المصلحة العامة، ومشروعية هذه الأموال مشروط بمدة حماية السلطة لها وعدم استخدامها للمصلحة الشخصية، وهذا ما يعطي للحكومة المشروعية، وكلما خرجت عن هذه المشروعية فإن النتيجة هي اضطرابات (احتجاجات...) كما أن المكلفين بالمالية العامة إن اعتدوا على المال العام يمكن أن يتعرضوا للمساءلة والزجر.

المالية العامة هو علم يهتم بالموارد العمومية من مختلف جوانبها (من أين تأتي؟ ما أنواعها؟ كيف تحصل؟ ما الإجراءات المرتبطة بتحصيلها...)، وأثناء تدبير المالية العامة قد يقع خطأ وهو على نوعين، الأول خطأ عن حسن نسية كسوء تدبير وتسيير الميزانية مما يؤدي لعدم تحقيق أهدافها، والثاني خطأ عن سوء نية كأن تدبر الميزانية بطريقة تهدف لخدمة الأهداف الشخصية.

اذا حدث فرق بين النفقات والاعتمادات يكون هناك خلل في الموازنة العامة إما سلبا أو إيجابا، وتحتوي الميزانية العامة على شقين وهما الموارد والنفقات.

محاور المادة:

1- قانون الميزانية(الموازنة)

2- التشريع أو القانون الضريبي

المحاضرة الثانية:

تتكون الميزانية العامة من مداخيل (ايرادات)، ومن نفقات، والنفقات أنواع، منها نفقات عادية يتم بها اداء اجور الموظفين وشراء السلع التي تحتاجها الدولة في تسييرها اليومي، وهناك نفقات الاستثمار تستخدم لتمويل المشاريع التي تقوم بها الدولة، وهناك نفقات الدين وهي المبالغ التي تسدد بها الدولة ديونها، أما بالنسبة للايرادات فهي تتكون بالأساس من الضرائب، وهذه الاخيرة عدة انواع، فهناك الضريبة على القيمة المضافة أي على الاستهلاك، وهناك الضريبة على ارباح الشركات، وهناك الضريبة على الدخل. كما تتكون الايرادات من موارد القروض.

هنالك معنيين للمالية العامة ، الأول في الفهم الضيق ونقصد به الدولة و الجماعات الترابية و المؤسسات الادارية العمومية.. ، وهنالك من الناحية الواسعة أنها ليست فقط ما تم ذكره أعلاه ، بل هي مالية عامة للمؤسسات ذات طابع اقتصادي و تجاري و المقاولات العامة .. ومالية أشخاص عامة التي تكون فيها الدولة مساعدا أو مشاركا.

والمالية العامة كحقل معرفي هي فرع من فروع القانون العام ، وعلاقتها مع محيطها، بمعنى تؤثر في الاقتصاد و تتأثر بالحياة الاقتصادية.

و لهذه المالية أهمية كبرى :

أولا: تتضمن النفقات العامة التي يجب تغطيتها ، أي مصاريف الأشخاص العامة التي تتولى مجموعة من النقط ، وهذه النفقات يمكن تغطيتها عن طريق الاقتطاعات الإلزامية كالضرائب والرسوم ، وهي عبارة عن موارد بصفة عامة .

وهذه الاقتطاعات تكون على أساس قانون معين وذلك بإرادة المواطنين . لكن هذه الاقتطاعات من الناحية الاقتصادية والنفسية ، كيف يدركها المواطن؟؟

بعد مجموعة من التجارب يتضح أن هذه الاقتطاعات هي عبئ عن الدولة، ومنه يجب على الدولة أن تراعي وتحترم قدراتها التنافسية ، ناهيك عن حالات المواطنين المزرية .

ثانيا: العبئ الناتج عن الاقتطاعات الإلزامية ، التي تفرض على الدولة إيجاد حلول مناسبة لمساعدة المواطنين . وهذه الاقتطاعات واسعة لها مدلولين:

1- ضريبيا: تمول نفقات الدولة.

2-اجتماعيا: تمول أنظمة الاحتياط الاجتماعي ..

ناهيك على أن هذه الاقتطاعات ليست عامة في المغرب ، جلها تأتي من الاقتطاعات الضريبية ، على عكس فرنسا حيث هنالك تساوي بين الناحيتين الضريبية والاجتماعية .

ثالثا: تقنيات المالية العامة أو آلياتها تستعمل في آليات العمل الحكومي لتحقيق أهداف معينة . وهذه الآليات كالضرائب التي تعتبر أداة مالية وكذلك هنالك أهداف أخرى كالتوزيع والنفقات لتشجيع الأسر... وكلما ارتفع الدخل ارتفعت الضريبة وهذا ما يؤثر على المالية العامة ، ناهيك عن المساعدات الاجتماعية و الاقتصادية .. والمعزى من كل هذا هو تنفيذ السياسة الحكومية .

المالية العامة تتضمن ثلاثة فروع ::

1- قانون الميزانية وهي أمور متعلقة بتمويل الميزانية وتسييرها.

2- قانون المحاسبة العمومية المتعلق بتنفيذ هذه المالية ...

3- التشريع الضريبي .

المالية العامة تحدها عقول علم السياسة وعلم المعرفة كالقانون. بالإضافة إلى أهميتها الهادفة ألا وهي التفاعل الحميمي أي علاقات تأثير وتأثر بين المالية العامة والاقتصاد.

وهذا الاقتصاد هو علم أو فن إشباع حاجات الإنسان بموارد محدودة. والمالية العامة لها نفس المبتغى ، لكن أصل المشكل هو عدم التوازن بين الموارد والحاجات .

ولا ننسى أن السياسة الضريبية من ضمن الآليات الاقتصادية السياسة كالإنتاج والاستثمار والتصدير . و كذلك من بين تطبيقات الماليات العامة : بناء الطرق و الموانئ والمطارات ... أما علاقتها بعلم السياسة فتتجلى في أن المالية العامة تعتبر من آليات السياسات الاقتصادية، كالسياسة الضريبية التي تستخدم لتجشيع الاستثمارات (مثلا تخفيض ضريبة على شركة ما).

المحاضرة الثالثة:

المالية العامة لها علاقة وطيدة بمجموعة من العلوم الأخرى كعلم الاقتصاد و علم السياسة والقانون.

أولا بعلم الاقتصاد : الاقتصاد يهتم بالإنتاج والاستهلاك ، ولكي تنتج يجب أن تستثمر ولكي تستثمر كذلك يجب أن تتوفر على موارد. والمالية العامة لها إشكال حاد هو كيف يمكن أن تشبع حاجيات الناس في ظل الموارد القليلة ؟

المالية العامة تستمد مواردها من الاقتصاد ، أي علاقة تأثير وتأثر ، ناهيك على أن أدواتها هي أدوات اشتغال الحكومة.. والسياسة الضريبية من ضمن الآليات الاقتصادية السياسية.

ثانيا بعلم السياسة : هنالك علاقة وطيدة بين المالية العامة وعلم السياسة ، حيث أن المالية العامة ظاهرة سياسية لأنها تتضمن مظاهر السلطة المالية كإحداث الضريبة ، وهذه المالية تهتم كذلك بمن يجب عليهم ممارسة السلطة المالية ، ناهيك عن الاختصاصات.

والميزانية العامة هي سياسة الدولة ، وهنالك تزامن مهم بين الظواهر السياسية والمالية العامة..

كذلك الصراع بين السلطة المالية سيؤدي إلى بروز النظام التمثيلي البرلماني..

ثالثا بالقانون : هنالك علاقة بين المالية العامة والقانون ، أي المالية العامة تستمد قواعدها من التشريع ، وميزانية الدولة يتم وضعها في صياغة نص قانون تنظيمي...

السياق التاريخي لبروز الموازنة العامة في قانون الميزانية العامة :

1- لتحديد هذا السياق بالضبط أمر صعب ، لأن هنالك صيرورة من الأحداث التاريخية -التجربة البريطانية: هذه التجربة هي أول من نشأ فيها حديث عن الفصل بين السلط ، وذلك بالفصل النسبي .. مما أدى إلى نظام برلماني أو نيابي.. قبل ذلك فإن التنازع بين السلطة سيؤدي إلى توقيع عقد العهد الأعظم سنة 1215م ، إذن سلطة الملك أصبحت مقيدة ، وأصبح هنالك الاعتراف بجهة أخرى غير الملك. لكن الملك لم يلتزم بهذا العقد الأعظم وأراد ممارسة السلطة بدون منازع ، لكن البرلمان سيعلن وثيقة جديدة هي إعلان الحقوق وأهم ما جاء فيها أن السلطة المالية ستنتقل من الملك إلى البرلمان الذي أصبح هو صاحب السلطة المالية ، لكن استمر الملك شارل في المعارضة الأمر الذي أدى إلى نشوء صراع بينه وبين البرلمان سنة 1649م الذي أدت إلى نشوء حرب أهلية انتصر فيها البرلمان . وبعد مجموعة من الأحداث المهمة كإعدام الملك واستيراد عائلة ملكية أخرى وإعلان بيان دستوري سنة 1688م ، تم جعل البرلمان هو صاحب السلطة المالية حيث ستصبح الحكومة ملزمة بموافقة البرلمان عند فرضها للضرائب أو إنفاقها. في البداية كانت الموافقة صالحة لمدة غير محددة لكن تغير الوضع وأصبح كل مرة يجدد ثقته في الملك ، كلما حصل

تغيير في البرلمان أو الملك ودورية هذه الموافقة هي من ستأتي بمبدأ سنوية الميزانية وسيصبح مبدأ عالمي....

2-تجربة الولايات المتحدة الأمريكية: كانت عبارة عن مستعمرات تابعة للتاج البريطاني ، وفي نهاية القرن 18 وبداية 19 كان المناخ السياسي الأمريكي متأثر بأفكار عصر الأنوار وستقوم على تأسيس دولة قائمة على مبدأ فصل السلط ونظام ليبرالي...

وفي سنة 1767 م عادت بريطانيا لتفرض رسوم جديدة على الشعب الأمريكي ، لتندلع الثورة الفرنسية وتم استقلال و.م.أ وبناء دولة قائمة على مبدأ الفصل التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، لكن بعد ذلك نتجت حرب أهلية...

3-تجربة فرنسا: كان يحكم فرنسا ملك وكان هنالك برلمان يتكون من ثلاث مجالس تمثيلية الأولى تتكون من النبلاء والثانية من رجال الدين والثالثة من بقية السكان والسلطة الملكية تسيطر على البرلمان فنشب صراع بين الملك والطبقات الثلاث ، انتهت بانتصار الملكية رغم ذلك بقي البرلمان لكن من دون قوة ، ولكن بعد سيادة مناخ ثقافي وسياسي كان ينادي بالحرية... الطبقة الثالثة في القرن 18 أصبحت ذات وزن مهم وأصبح لديها وعي بقوتها ، حيث كانت هي جوهر وروح فرنسا فهي التي تنتج وتتاجر أما الطبقتين المتبقيتين كانوا عبارة عن طفيليات فقط ... وأسست الثورة الفرنسية الجمهورية الأولى وتنازل الملك عن سلطاته واعتراف بالجمعية العامة وتم كتابة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأهم مبادئ الثورة الفرنسية أن الدولة لا يمكن أن تعيش بدون ضرائب ويجب أن تستحدث بقانون والشعب هو الذي يحددها عن طريق البرلمان وكيفية انفاقها.

المحاضرة الرابعة:

العلاقة بين الظاهرة السياسية والمالية:

تطرقنا لها من خلال ثلاث تجارب: التجربة البريطانية والأمريكية ثم الفرنسية .

في بريطانيا كانت السلطة المالية بيد الملك ثم انتقلت الى البرلمان.

أما في أمريكا فتسبب فرض الضرائب من طرف بريطانيا على مستعمراتها في أمريكا إلى إندلاع الثورة الامريكية وإعلان استقلالها عن التاج البريطاني

أما في فرنسا فقد تم تغيير النظام الاجتماعي برمته بعدما قامت الطبقة الثالثة (البورجوازيون...) بثورة على النظام القديم وجاءت بمجموعة من المبادئ المالية الكبرى وهي تعميم الضريبة على جميع الفئات، جعل الضريبة من إختصاص القانون ولا يتم إحداثها إلا بقانون، ومبدأ سنوية الميزانية العامة، وتحديد أوجه الايراد والانفاق، وحق المواطن في معرفة أين وكيف تصرف الأموال العامة، وأصبح البرلمان هو الجهة التي لها السلطة المالية داخل الدولة.

وكان للثورة الفرنسية سببين أهمهما هو التنظيم الاجتماعي و السياسي الفرنسي المبني على الترابية الاجتماعية القائمة على الثلاث طبقات السالفة الذكر ... لكن الأمر تم تجاوزه بعد مجموعة من المراحل ، أهمها إعلان حقوق الإنسان الذي هو تعبير عن الإرادة العامة والاعتراف بالمساواة ، وبعض النقاط المهمة لتطوير المالية العامة القائمة على الضريبة .

تطور الميزانية العامة بين القرنين 19 و 20 :

أصبحت في هذا العصر دولة حقيقية بميزانية محددة قانونيا، وأصبحت المالية العامة مرتبطة بالدولة الليبرالية التي تعتبر دولة دركية وحارسة ، أي تمارس وظائف محدودة تحت شعار "دعه يعمل دعه يمر " ، حيث اكتفت الدولة بوظيفة الأمن والحماية ، هذه الدولة بسيطة في بنياتها ، عكس الأنظمة التدخلية.

الليبرالية قائمة على اقتصاد السوق وتحكم قانون العرض والطلب في الحياة الاقتصادية، وعدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، واكتفائها بثلاث وظائف وهي الأمن والدفاع والسياسة الخارجية.

وأبرز منظري الليبرالية الكلاسيكية هو آدم سميث الذي رأى أن ثروة الأمة تأتي من العمل وتوظيف رأسالمال في الإنتاج من أجل تحقيق الربح ، وكل هذا سيودي لإبعاد الدولة عن الاقتصاد، وهذا ما أدى لشنوء المالية العامة التقليدية التي سادت خلال هذين القرنين ، والفلسفة التي تحكم هذه الميزانية هي أن الدولة تأخذ فقط الموارد الضرورية لأداء وظائفها السيادية الثلاث المحدودة ولا يحق للدولة أن تستخدم

الضريبية في التأثير وتوجيه الاقتصاد ، كما ساد الاعتقاد أن الاقتصاد هو من شأن الأفراد فهم الذين ينتجون ويطورون الاقتصاد لا الدولة لأنها غير منتجة فهي تكتفي بإدارة شؤون البلاد فقط وتوفير المناخ المناسب لكي يقوم الأفراد بأداء أعمالهم ، وكانت تعتمد الدولة على الضريبة التناسبية وهي أن الكل ملزم بدفع الضريبة بنفس القدر بغض النظر عن وضعهم الاقتصادي ، وأن ميزانية الدولة يجب أن تكون متوازنة بحث لا يكون فيها لا فائض ولا عجز، ولا يجوز للدولة أن تنفق إلا في حدود الوظائف الثلاث التي ذكرناها.

عموما فالمالية العامة التقليدية هي مالية محايدة ومحدودة ، أي أن الفكر و السياسات المالية كانت ترفض استعمال التقنيات المالية كالآليات ووسائل التدخل الاقتصادي والاجتماعي ، هي تعتمد على الضريبة فقط .

هذه القضية ستتغير بعد بداية تصاعد الضرائب ، مما سيسمح للمالية العامة التقليدية بالتحفظ على القروض العمومية ، التي تعتبر أداة تمويل ضرورية في اقتصاد السوق و هذه القروض تفوق الناتج الداخلي للدولة مما سيؤثر على الادخار .

المالية العامة الحديثة:

تستخدم الدولة المالية العامة لتوجيه الاقتصاد ، وإحداث تأثيرات بنيوية في الاقتصاد ، بحيث أصبحت المالية تتدخل في الشؤون الاقتصادية ، وتم إلغاء نظام الضريبة التناسبية واستبداله بالضريبة التصاعدية التي معناها أن تكون الضريبة عادلة لا متساوية ، بمعنى أن الغني يدفع ضرائب أكثر من الفقير، وتم إقرار مبدأ أن القروض تعتبر أيضا مورد من موارد المالية العامة وليس الضرائب فقط.

المحاضرة الخامسة:

عرفت المالية العامة سيرورة تاريخية حتى انتقلت من المالية التقليدية الى المالية الحديثة، وهذا راجع لعدة أسباب منها أسباب أيديولوجية وأسباب عملية، بالنسبة للجانب الأول عرفت الدول ظهور مفكرين ينادون بتدخل الدولة، أما الجانب الثاني راجع الى الازمات الاقتصادية التي دفعت الدول للتدخل لإنقاذ الاقتصاد، هكذا تطورت الدولة في بنيتها ووظائفها، وبالتالي زاد حجم الايرادات والنفقات.

كانت المالية التقليدية محايدة ومحدودة بمعنى أن الآلية الوحيدة لتمويل الدولة كانت هي الضريبة لا غير ولا يسمح بالاقتراض الا في حالات استثنائية، وذلك لعدم استثمارها فيها ولا تحقق أرباح ، وكما قيل فإن " القروض العامة خراب الأمة" ، رغم أنها لها دور استراتيجي في سير الاقتصاد ، ويرجع السبب الحقيقي لتحفظ الدولة عليها هو أن الادخار المتاح يتقلص وبالتالي سعر القروض و الفائدة يرتفع ، ومنه الشركات والمؤسسات الاقتصادية ستنقص من استثمارها والامتناع عن التمويل ، ناهيك على أن نفقات الدولة هي

نفقات إدارية بمعنى غير منتجة وبالتالي لا يجوز تمويلها عبر القروض ، لأن المشروع وإن لم يكن مربح فلن يتم تعويض تلك القروض .

وكانت الدولة تنفق في حدود إيراداتها وتحصل على ما يلبي حاجياتها فقط، أما المالية الحديثة فتتميز بأنها ضخمة في حجمها حيث هناك اقتطاعات كبيرة نسبة الى الناتج الداخلي حيث تصل الى 55 في المائة بينما كانت في المالية التقليدية تصل فقط الى 12 في المائة، وكذلك اكتشف العالم الألماني فاغنر ان الدولة أصبحت تنفق بشكل كبير وهذا ما يثقل كاهل الناتج الداخلي، لكن ما السبب في نمو هذه النفقات؟

هذا راجع الى عدة عوامل أهما بروز الفكر الاشتراكي والشيوعي الذي كان ينادي بالتغيير الاجتماعي في أوربا وكان يدافع عن الطبقات العاملة ضد استغلال البورجوازية لهم ونادوا بإسقاط النظام الاقتصادي والسياسي القديم الذي كان يتحكم فيه البورجوازيون ونادوا بإنشاء نظام اقتصادي وسياسي جديد، ومن هنا ستدرك الطبقات الحاكمة أن سيطرة طبقة على أخرى لا يمكن أن يستمر والسبب هو قوة الطبقة العاملة وازدياد وعيهم، هكذا ستظهر تغيرات أبرزها ظهور قانون الشغل لضبط علاقات الشغل وعدم السماح لأرباب العمل باستغلال العمال، كما ظهرت فكرة أن التعليم حق للجميع، إضافة الى خلق الدولة للجماعات الترابية التي خلقت أيضا المرافق العمومية، وكل هذا أدى لزيادة وظائف الدولة ونفقاتها، وبالتالي ازدياد الضرائب أي أصبحت ضرائب تصاعدية تركيبية والرسوم وستصبح الدولة تتدخل في جميع مناحي الحياة وهكذا اتسعت تدخلات الدولة بشكل تدريجي.

العوامل التي سرعت من هذه الوتيرة

أزمة نهاية القرن 19 حيث تم طرد العمال من المعامل وازداد وضعهم بؤسا هذا ما دفع الدولة للتدخل ورعاية هؤلاء، إضافة الى الحرب العالمية الأولى التي ستسبب خسائر كبيرة مما دفع الدولة الى إعادة بناء ما دمرته الحرب، إضافة الى ازدياد وعي الطبقات المستغلة التي كانت تسعى لإحداث ثورة، كل هذا أدى لدفع الدولة الى التدخل للقيام بعدة إصلاحات لاجتناب الثورة.

المالية العامة الحديثة:

ستظهر مع ظهور الدول المتدخلة أو ما تسمى بدولة الرفاه الاجتماعي، وتتميز بعدة خصائص، وتتمثل في أنها ستلغي فكرة اعتبار الضريبة هي المورد الوحيد لإيرادات الدولة، إضافة الى احداث الدولة لضرائب جديدة والتي ستصبح ضرائب تصاعدية وليس تناسبية بمعنى أن كل شخص يؤدي الضريبة حسب قدرته وليس بشكل متساوي، كذلك ستحدث الدولة شركات تابعة لها وهكذا سيظهر مورد جديد وهي أرباح تلك الشركات التابعة لها أو التي تساهم فيها الدولة بنسبة معينة، أما من جانب النفقات ستظهر النفقات التحويلية

وهي النفقات التي تدفعها الدولة من اجل دعم فئات معينة، ومنها على سبيل المثال نفقات الدعم التي تخصص للغاز والدقيق والسكر، بمعنى أن جزء من النفقات الجديدة تذهب لدعم سياسات عمومية واجتماعية معينة، كذلك سيظهر مبدأ توازن الميزانية الذي يعتمد على النمو الدوري للاقتصاد حيث لن تعود هناك مساواة بين الإيرادات والنفقات بل يسمح أحيانا بالعجز على أساس أنه سيتم تحقيق فائض في فترات أخرى، إضافة الى ظهور المدرسة الكينزية التي نادت بتدخل الدولة لتحسين الاقتصاد لمواجهة الأزمات والتي سيطبقها الرئيس الأمريكي روزفلت أثناء أزمة 1929 وسميت بالخطة الجديدة.

وكذلك هذه المالية تعتمد رجوع الدولة للقروض أمر عادي لأنها أصبحت فاعلة منتجة .

المحاضرة السادسة:

مصادر الموازنة العامة:

1- مصادر ذات الطابع الدستوري(الكتلة الدستورية) :

-الدستور:

وهو مصدر القواعد العامة التي تحكم المالية العامة ومؤسساتها ، ويتمثل في بعض الفصول الدستورية التي تنص على المبادئ العامة للميزانية كالفصل 39 من دستور 2011 الذي ينص على أن الجميع يتحمل التكاليف العمومية حسب استطاعته ، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها . والفصل 49 الذي يبين النصوص والقضايا التي يتداولها المجلس الوزاري ومن بينها التوجهات العامة لمشروع قانون المالية . ناهيك عن الفصل 75 الذي يقر أن قانون المالية يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب بالتصويت من قبل البرلمان ... وكذا الفصل 76 الذي يتعلق بقانون التصفية ، حيث تعرضه الحكومة سنويا على البرلمان ، وهذا القانون متعلق بتنفيذ قانون المالية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذها هذا القانون ... ولا ننسى الفصل 77 الذي يعتبر سلاح مواجهة الحكومة للبرلمان ، حيث يمنع قبول التعديلات التي من شأنها أن تزيد في التحملات أو تحدث تكاليف جديدة، وتمنع أي تعديل من شأنه حذف مواريث منصوص عليها في المشروع . (هنالك فصول أخرى ، لذلك تم ذكر الأساسي منها فقط) .

-القانون التنظيمي:

يشكل القانون التنظيمي لقانون المالية 130-13 المرجع الأساسي للدستور المالي وهو ينظم و يفسر في بعض المقتضيات المتعلقة بالمالية ، وينظم مصادر الموازنة ويحدد أنواع و تكاليف الدولة ...

-الأنظمة الداخلية لمجلس البرلمان

وهي تتضمن عدة مقتضيات تهم ممارسة السلطة المالية للبرلمان ، ويجب أن تتقيد هذه المقتضيات بقواعد الدستور و القانون التنظيمي ، ولا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد عرضها على المحكمة الدستورية لمراقبة دستوريتها .

2- المصادر الأخرى :

-النصوص التشريعية :

كالمدونة العامة للضرائب وهي التي تحدد ميثاق تطبيق الضرائب الكبرى للدولة (بناؤها، أساس احتسابها...) وقانون الجبايات المحلية، ناهيك عن القوانين المنظمة لمساطر الميزانيات المحلية ، وكذلك مدونة تحصيل الديون المالية ...

-النصوص التنظيمية :

وهي نصوص تضعها الحكومة ، وذلك من تجليات عقلنة البرلمان ، لأن قديما كان البرلمان يشرع فيما يشاء ، ومن هاته النصوص التنظيمية التي تهم المالية العامة نجد: +المرسوم المنظم للمحاسبة العمومية للدولة والجماعات المحلية، وكذا المرسوم المنظم لرقابة الالتزامات بالنفقات .

المحاضرة السابعة:

مبادئ الموازنة:

☆مبدأ سنوية الميزانية:

يقصد بهذا المبدأ أن مشروع الميزانية يتم تقديمه للدراسة والمناقشة والتصويت قبل بداية كل سنة مالية (كميزانية سنة 2019 يتم مناقشتها الآن في سنة 2018 ، بمعنى سنة قبل البداية في تنفيذها) ، كما أن هذا المبدأ يعنى به أن الميزانية تغطي سنة بأكملها (من واحد يناير إلى 31 دجنبر) . وسنوية الميزانية تفرض علينا الحديث عن الطابع التوقعي للميزانية بعبارة أخرى فالحكومة تقوم بتوقع حجم ما ستنفقه وحجم ما سيحصل عليه من إيرادات سنة قبل . وهذا المبدأ له أساس قانوني في الفصل 75 من الدستور والمواد 1 و 3 و 4 و6 من القانون التنظيمي للمالية.

لكن لهذا التطبيق استثناءات تتجلى في :

هناك إمكانية نقل الاعتمادات، فالقانون يسمح للحكومة ان أرادت أن تنقل الميزانية التي تبقت دون صرف إلى السنة المقبلة وهذا الترحيل ليس مطلقا بل مؤطر بشكل دقيق في القانون التنظيمي المتعلق بالمالية ، أي 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار .

أيضا هناك تقنية ترخيص البرامج والاعتمادات التي تمنح لنفقات الاستثمار الناتجة عن تنفيذ مخطط التنمية ، وتحدد الكلفة القصوى لمشاريع الاستثمار التي يمكن الالتزام بها في حدود مبلغ لا يجوز تجاوزه ، وتشمل الترخيصات التي تهم هذه البرامج نوعين من الاعتماد :

1-اعتماد الإلتزام:

يشكل الحد الأعلى للنفقات التي يمكن الأمر بصرف الالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المبرمجة والاعتماد ليس هو النفقة أي عندما نستعمل الاعتماد وتوظفه يعطي لنا نفقة وبالتالي الانفاق ، و " لا نفقة بدون اعتماد "

2-اعتماد الأداء:

يعني تقييد مبالغ الاعتمادات المرخص بدفعها في القوانين المالية السنوية بشكل تدريجي حسب التقدم الفعلي في تنفيذ هذه الاستثمارات . واعتمادات الأداء تسمح للآمر بأداء النفقة و الالتزام بها وكذا تصفية النفقة و الأمر بصرفها . أما اعتمادات الالتزام يلتزم الآمر بالمرحلة الأولى وهي الالتزام بالنفقة أما المرحلتين المواليتين لا يقوم بهما و الأداء يكون من طرف المحاسب .

وكذلك يوجد الاستثناء المتعلق بالميزانية المؤقتة: حسب مبدأ سنوية الميزانية يجب أن يكون البرلمان قد صوت على القانون المالي لكي ينفذ في 1 يناير ، لكن قد تحدث استحالة التصويت على الميزانية . لذا نجد أن الدستور من خلال الفصل 75 أجاز للحكومة أن تقوم بإصدار مرسوم لفتح الاعتمادات المالية الضرورية لسير المرافق العامة ، يتم العمل به بشكل مؤقت إلى غاية اعتماد القانون المالي .

☆☆مبدأ وحدة الميزانية:

أي أن الميزانية توضع في وثيقة واحدة تمكن البرلمان من تحليلها والاضطلاع عليها مما يسهل عمل البرلمان في الرقابة عليها، لكن هذا الأمر زاد تعقيدا مع تعقد الدولة ووظائفها وهذا ما أنتج لنا استثناءات حيث في اطار الدولة الحديثة لا يمكن وضع كل إيرادات ونفقات الدولة في وثيقة واحدة وهذا راجع الى أن هناك جماعات ترابية وأشخاص عامة.. لكل واحدة منهم ميزانيتها المستقلة فلا يمكن ادخال كل تلك النفقات والايرادات في وثيقة واحدة، وهذه الميزانيات باستثناء ميزانية الدولة لا يناقشها ولا يصوت عليها البرلمان ولا تنفذها الحكومة، بل هذا يكون من طرف أجهزة محلية منتخبة، لكن يتم ملائمة هذا مع المبدأ أن هاته

الإيرادات والنفقات تدرج في القانون المالي الذي هو اعم واشمل من قانون الميزانية، فالقانون المالي يضمن مبدأ وحدة الميزانية على نحو أشمل من قانون الميزانية.

وهاته الاستثناءات تتجلى في:

أ/الميزانية العامة:

وهي ميزانية الحكومة الأكثر أهمية حيث تشكل 70% من النفقات وتشمل العمليات العادية للدولة، حيث تضمن أساسا الاعتمادات المفتوحة لمختلف الوزارات المكلفة بالإنفاق...

ب/ميزانيات مرفق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:

ويتعلق الأمر بمصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية وهي مصالح تنتج السلع وتقدم خدمات مقابل أجر.

ج/الحسابات الخصوصية للخزينة:

وهي وثيقة تسمح ببعض العمليات التي لا تسمح بها القواعد العامة المطبقة على الميزانية كمنع نقل الاعتمادات التي تنقل للسنة المقبلة وليس كالالغاء بالنسبة لميزانية الدولة ، ناهيك عن تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة كحسابات التمويل والانخراط في المنظمات الدولية

☆☆☆مبدأ الشمولية في الميزانية :

معناها أن تشمل الميزانية الإيرادات والنفقات وأن لا يتم تخصيص ايردات معينة لنفقة معينى بحد ذاتها، لأن هذا مرتبط بوحدة صناديق الدولة، التي تسمى بالخزينة العامة للملكة تودع فيها الأموال العمومية بشكل الزامي في صندوق واحد يسيره المحاسب العمومي، وهذا المبدأ تم وضعه لاعتبارات منطقية لكي لا يتم صرف ايراد معين على نفقة معينة فيتم الصرف عليها أكثر من اللازم. لكن لهذه القاعدة استثناء: وهي أن هناك مسطرة أموال المساعدة عندما يرغب شخص ما في المساعدة على إنجاز مشروع أو عمل يدخل في اطار المصلحة العامة، يتم تخصيص هذه المساعدة فقط لذلك الشيء الذي سيتم الانفاق عليه ولا يتم جمعها مع أموال الدولة العامة.

المحاضرة الثامنة:

مبدأ تخصص الاعتمادات:

1-مفهومه:

ويقصد به أن استعمال الاعتمادات المفتوحة يكون مقيد وليس مطلق ، أي تستعمل من أجل الغرض الذي خصصت له، والاعتمادات أو الترخيص بالإنفاق يضعها القانون المالي رهن إشارة الوزراء أو الآمرين بالصرف لتمكينهم من تسيير المرافق التي يسهرون على تسييرها.

2-استثناءات هذا المبدأ :

إن التطبيق الصارم له ، قد لا يكون مناسبا في جميع الأحوال لذلك ترد عليه استثناءات تتمثل في :

أ/ تحويل الاعتمادات :

حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 45 على أنه يمكن القيام بتحويلات الاعتمادات داخل نفس البرامج وما بين البرامج داخل نفس الفصل ، وهكذا يفتح القانون إمكانيتين للتحويل:

1- تحويل الاعتمادات من برنامج إلى آخر .

2- تحويل الاعتمادات داخل نفس البرنامج .

ب/ التحويلات المتعلقة بإعادة انتشار المناصب المالية :

حسب المادة 61 من القانون التنظيمي يمكن تحويل المناصب داخل السنة المالية طبق شروط يحددها مرسوم 2015 وذلك داخل نفس الفصل المخصص للموظفين و الأعوان في الوزارة ، وأن لا تصبح فعلية إلا بعد دخول قانون المالية للسنة الموالية.

مبدأ التوازن :

حسب المالية العامة التقليدية فهذا المبدأ يفترض وجود مساواة تامة بين الموارد والنفقات ، وقد اعتبرت هذا الأمر مبدئيا لا يجب على الدولة أن تحيد عنه ، بمعنى أن الميزانية يجب أن تقدم ويصوت عنها وهي في وضعية توازن بين الإيرادات والنفقات . لكن هذا المبدأ لم يعد أساسيا مع المالية الحديثة حيث أصبح العجز في الميزانية أمرا مألوفا.

وهذا المبدأ جاء أساسا لسببين الأول يهم المحافظة على الميزانية من الوقوع في العجز لأن العجز يدفع الدولة إلى المزيد من الاقتراض وبالتالي ارتفاع الدين العمومي والمزيد من الضرائب على الأفراد. والثاني الحفاظ على الميزانية من الفائض يعني أن الدولة أخذت من الأفراد أكثر مما تستحق.

لكن مع المالية العامة الحديثة أصبح الحديث يدور حول التوازن الاقتصادي باعتباره أهم بكثير من عجز الميزانية وتوازنها. فالعجز أصبح شيئا لا مفر منه ، إلا أنه يجب أن يكون معقولا (عدم تعديه ل 3 % غالبا) .

المواردو التكاليف:

لكي تقوم الدولة بوظائفها ومهامها تحتاج إلى موارد مالية كبيرة نظرا لكبر مهامها و اختصاصاتها. لذلك تعتمد على مجموعة من المصادر التي تمول تلك الوظائف.
وتسمى هذه المصادر " بالموارد أو الإيرادات العامة " ، والنفقات التي تنفق على تلك الوظائف تسمى " تكاليف عمومية " .

☆الموارد العامة :

تتميز موارد الدولة بالتنوع الكبير ويقصد بالموارد الأموال التي تحصل عليها الدولة من أجل إنفاقها .

+المحور الأول : الضرائب :

وهي أهم المصادر التي تعتمد عليها الدول في العالم ، وهنالك ضرائب مباشرة وغير مباشرة .

وتنقسم الضرائب المباشرة إلى عدة أنواع :

1-الضريبة على الدخل :

والضريبة على الدخل تطرح العديد من الإشكاليات في المغرب مع تفشي ظاهرة التهرب الضريبي والغش الضريبي ، وقد شكلت الضريبة على الدخل حوالي 20% من الموارد الضريبية في سنة 2016 ، مقابل 16,6% سنة 2011 مما يعني أنها في تزايد .

2-الضريبة على الشركات :

وهي ضريبة بدأ العمل بها منذ سنة 1987 وهي من الضرائب الأكثر مردردية في المغرب ، حيث تحتل المرتبة الثانية بعد الضريبة على القيمة المضافة . وتفرض بالشكل التالي : 30% على الشركات العادية كقاعدة عامة و 37% على الأبناك وشركات التأمين والشركات المالية ، وكذا 15% على المقاولات التي لا يتجاوز رقم أعمالها 3 ملايين درهم ، ناهيك عن 10% بالنسبة للشركات التي تحقق ربحا يقل أو يساوي 200000درهم .

3-الرسوم المباشرة :

كرسوم السكن ورسوم المهن .... ومساهمتها في تمويل الميزانية العامة تبقى ضعيفة لكون حصيلتها تخصص بالأساس لتمويل ميزانيات الجماعات الحضرية والقروية ...

-الضرائب الغير المباشرة :

هي الضرائب التي تفرض على عمليات الاستهلاك والانفاق عموما ، وهي ضرائب يتحملها المستهلك الأخير بمناسبة اقتنائه للسلع والخدمات التي يحتاجها. وهناك الضرائب التي تهم مواد محددة مثل المواد الطاقية والتبغ... وتضم :

1-الضريبة على القيمة المضاعفة TVA :

القيمة المضافة هي : الفارق بين قيمة السلعة المنتجة أو الخدمة وقيمة المواد الضرورية لإنتاجها.

وتنبني الضريبة على القيمة المضافة على مبدأ خصم الرسوم التي تم أداؤها على المشتريات المخصصة لإنتاجها. وتفرض بالشكل التالي : 7% على الأدوية والأدوات المدرسية وبعض المواد الغذائية الأساسية كالحليب المجفف، السكر ... ، 10% على المطاعم والفنادق ومحل بيع المشروبات ، الملح ... و 14% على عمليات نقل المسافرين والسلع...

2-الرسوم الداخلية على الاستهلاك :

رسوم تفرض على مواد محددة قليلة لكن تستعمل بكثرة مثل التبغ (السجائر) والمواد البترولية والمشروبات الكحولية والغازية... .

+المحور الثاني: الموارد غير الضريبية:

وهنا يجب أن نميز بين الموارد النهائية والموارد غير النهائية:

1-الموارد النهائية:

وتتشكل من عائدات أملاك الدولة من عقارات ومنقولات. . ومن مؤسسات الاحتكار والمساهمات المالية للدولة مثل المكتب الشريف للفوسفاط وشركة اتصالات المغرب وبنك المغرب والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية. ..

2-موارد القروض (غير النهائية) :

سميت غير نهائية لأنها تأتي على شكل موارد لكن تخرج فيما بعد على شكل نفقات الدين العمومي ، إضافة إلى الفائدة التي تترتب عنها . والقروض قد تكون خارجية من دول ومؤسسات أجنبية وقد تكون داخلية من مؤسسات وجهات داخل الدولة نفسها .

>>> لكي تقوم الدولة بوظائفها ومهامها تحتاج إلى موارد مالية كبيرة .

☆☆التكاليف العمومية -النفقات- :

جرت العادة إلى تقسيم نفقات الميزانية العامة إلى :

نفقات التسيير :

وهي الأموال التي تسير الدولة بها مؤسساتها وإدارتها (حوالي ثلثي الميزانية العامة)

نفقات الاستثمار:

نفقات توجه نحو الاستثمار والتجهيز (23 في المائة) .

نفقات الدين العمومي:

نفقات تسديد الديون الناتجة عن الاقتراض، تشكل 10 في المائة من نفقات الميزانية والتي عرفت تراجعا مستمرا خلال العقد الأول من الألفية الحالية.

نفقات التحول :

نفقات لا تستهلكها الدولة وإنما تحول إلى فئات مستفيدة (دعم الفلاحين ، دعم الطلبة بالمنح الدراسة، دعم المقاولات. ..) في إطار السياسة العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

تستدعي بنية نفقات الميزانية عدة ملاحظات :

1-تضخم تكاليف التسيير :

تشمل هذه التكاليف نفقات الموظفين ونفقات المعدات والنفقات المختلفة ثم ما يسمى بالتحملات المشتركة والمتعلقة بنفقات المقاصة . وهنالك ملاحظات حول هذه النفقات : حيث يتعلق الأمر بنفقات يصعب الحد منها أو تحفيضها بسرعة، وكذا ترتبط بعوامل خارجية لا تتحكم فيها الحكومة كارتفاع أسعار المواد الغذائية والنفط والغاز في السوق الدولي. . لكن رغم ارتفاع وتيرة نفقات الاستثمار في السنوات الأخيرة فإن استمرار تضخم نفقات الدعم ونفقات الموظفين من طبيعته أن يؤدي إلى خفض وثيرة الاستثمارات العمومية وتأخير إنجازها أو إلى تعميق المديونية العمومية ...

2-ازدياد وتيرة نمو نفقات الاستثمار :

نهاية فترة التوسع: الاستثمار المباشر عن طريق الميزانية العامة بدأ يتقوى خلال عشرة سنوات الأخيرة؛ وتعتبر هذه النفقات أساسية لتجهيز البلاد وتقوية البنيات التحتية وتكشف التجهيزات العمومية الضرورية لتقديم خدمات المرفق العام ، والمساهمة في رفع وتيرة النمو الاقتصادي وتحسين مستويات التشغيل.

3-التراجع النسبي لنفقات الدين العام إلى غاية 2010 وتوجهها نحو الارتفاع ما بين 2012 و 2017 :

3.1 خفض المديونية العمومية :

عرفت المديونية العمومية تطورا ملحوظا في السنوات الأخيرة، يمكن إجمالها فيما يلي : + انخفاض الدين العمومي مقارنة بالناتج الداخلي الخام.

+وتراجع نسبة تكاليف الدين في الميزانية العامة .

+تغير عميق في بنية المديونية العامة حيث تراجعت الديون الخارجية مقابل ارتفاع الدين الداخلي، ويرجع هذا الانخفاض الكبير في الدين الخارجي لانخفاض معدلات الفائدة في السوق المالي الدولي وبالتالي تحسين شروط الاقتراض من الخارج ، وكذا سياسة التدبير النشيط للدين العام ....

-ارتفاع الدين العام الداخلي :

وهو أمر طبيعي للأسباب التي ذكرناها سابقا . وتطور هذا الدين من سنة 2003 إلى سنة 2008 .

3.2 مؤشرات مقلقة عن تضخم الدين العمومي ، الخارجي:

دراسة الإحصائيات الرسمية لتطور الدين خلال السنوات الثلاث الأخيرة يظهر بجلاء تدهور مؤشرات الدين العمومي بين 2011 و 2014 و زيادة تقدر ب155 مليار درهم . ولا شك أن الجهود التي بذلت خلال العقد الماضي لتقليص الديون الخارجية والاعتماد أكثر على التمويل الداخلي تم دحرها، حيث أدى عجز الميزانية وعجز الحسابات الخارجية للبلاد إلى تفضيل التمويلات الخارجية واللجوء إلى القروض من الخارج .

المحاضرة التاسعة :

مفهوم القانون المالي:

القانون المالي والميزانية و الموازنة هي مصطلحات متقاربة مع وجود بعض الاختلافات والفوارق بينهم .

الميزانية حسب التعريف الكلاسيكي هي وثيقة تتوقع إيرادات ونفقات الدولة في السنة القادمة وترخص تحصيل الإيرادات وصرف النفقات أو التكاليف . لكن مع تطور الفكر المالي أصبح مصطلح الميزانية مصطلحا ضيقا بحيث يقصد به الجانب المحاسباتي والحسابي أي مجموع الحسابات التي تتعلق بالموارد والنفقات . بينما يقصد بالقانون المالي ذلك النص التشريعي الذي يتضمن الميزانية العامة وباقي الحسابات الخصوصية للخزينة وميزانيات المرافق المسيرة بشكل مستقل وعليه القانون المالي أشمل من الميزانية أي أن الميزانية هي جزء من القانون المالي، فالقانون المالي إذن هو ذلك القانون الذي تعده الحكومة ويصادق عليه البرلمان طبقا للفصل 75 من الدستور .

وحسب المادة الأولى من القانون التنظيمي الخاص بالمالية العامة : يتوقع القانون المالي لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الدولة ويقيمها وينص ويأذن بها ضمن توازن اقتصادي ومالي يحدده القانون المذكور .

فالقانون المالي هو أداة توقع وتقييم وتقدير للمبالغ المالية التي ستحصل عليها الدولة – الموارد – والتي ستقوم بإنفاقها – التكاليف- .

خصائص القانون المالي:

1- تستأثر الحكومة وحدها بإعداد مشروع المالية : القانون المالي هو مشروع قانون وليس اقتراح قانون

2- القوانين المالية تمر من مساطر خاصة مختلفة عن باقي القوانين العادية ومن مدة زمنية محددة وجدول زمني دقيق وصارم .

3- لا يجب أن يدرج في القوانين المالية سوى الأمور والمقتضيات التي حددها القانون التنظيمي الخاص بالمالية حصرا .

محتويات القانون المالي:

- الأحكام الخاصة بالموارد العامة:

تقييم إجمالي لمداخيل الدولة

الإذن باستخلاصها

استيفاء الضرائب والرسوم...

خلق الضرائب وتعديلها وكذا القروض .

- الأحكام الخاصة بالتكاليف:

الأحكام والحدود القصوى لاعتمادات الميزانية العامة

الحسابات الخصوصية للخزينة

ميزانيات المرافق المسيرة بصورة مستقلة ...

أنواع القوانين المالية:

قانون المالية للسنة هو نفسه القانون الذي تم الإشارة له من قبل.. عموما فهو ذاك القانون الذي يحدد لكل سنة سنة مالية طبيعة ومبلغ تخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة ويأذن باستخلاص الموارد وصرف النفقات..

القانون المالي التعديلي (المعدل) : قد تدعو الضرورة في بعض الحالات إلى إدخال تعديلات على القانون المالي السنوي إذا تبين أن هناك خلل أو حالة طارئة تستدعي إدخال تعديل على القانون السنوي المعمول به ، حيث تقوم الحكومة بتقديم مشروع قانون تعديلي يهدف إلى إدخال التعديلات التي تراها مناسبة على القانون السنوي تالجاري به العمل . وتكمن أهمية القانون التعديلي في أنه يمكن الحكومة من تعديل وتكييف القانون المالي السنوي مع المستجدات والحالات الخاصة ، كما أن القانون المالي التعديلي قد يمكن الحكومة الجديدة من تكييف الميزانية مع مشروعها الحكومي الجديد ...

قانون التصفية: على عكس القانون المالي السنوي الذي يبدأ تنفيذه في 1 يناير من كل سنة إلى غاية 31 دجنبر ، فإن قانون التصفية يأتي في آخر السنة المالية لتصفية نتائج التنفيذ الفعلي للقانون المالي السنوي وكذا لتمكين البرلمان من مراقبة الحكومة وطريقة تنفيذها للميزانية.

والحكومة ملزمة بقوة القانون التنظيمي المالي للمملكة بأن تودع قانون التصفية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ القانون المالي السنوي – الفصل – ويوضع قانون التصفية في مجلس النواب بالأسبقية في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة القانون المالي المراد تصفيته .

إعداد مشروع القانون المالي:

المتدخلين في عملية تحضير الميزانية :

1-الدور المهيمن لوزير المالية :

يتولى وزير المالية إعداد مشروع قانون مالي تحت إشراف رئيس الحكومة باعتباره المسؤول عن السياسة الحكومية ، ورغم أنه لا يتمتع قانونا بمركز أفضل وأسبق من الوزراء الآخرين فدوره هام . ويتمتع بسلطة مهمة في مسطرة التحضير وصياغة النص نابع من كل الإدارات المالية والاقتصادية المرتبطة عضويا بوزارة المالية ، حيث نجد:

☆المديرية العامة للضرائب : تسهر على تدبير المنظومة الضريبية وتطويرها واقتراح لإجراءات جنائية جديدة .

☆الإدارة العامة للجمارك والضرائب المباشرة: المكلفة بتطبيق وتحصيل عديد من الضرائب إلى جانب تدبير الأنظمة والرسوم الجمركية.

☆الخزينة العامة للمملكة : التي تسهر على تنفيذ النفقات وجزء من الإيرادات فتتوفر على جميع المعطيات المتعلقة ب(النفقات العمومية / الموارد العامة) .

☆مديرية التوقعات: لإنجاز الدراسات والأبحاث الاقتصادية والمالية لتمكينه من كل المعطيات الضرورية والفرضيات التي سيتأسس عليها القانون المالي .

ويتولى التأشير القبلي على مشاريع القوانين والمراسيم ذات الطابع المالي . بالإضافة إلى ذلك يوقع بالعطف على كل النصوص التنظيمية التي يمكن أن ينتج عنها أعباء مالية . ويتوفر وزير المالية على موظفين مختصين (المراقبون الماليون) منها المفتشية المالية ، يقومون بمراقبة شرعية النفقات التي ينجزها الوزراء. فهو المسؤول عن التوازنات المالية العامة .

>>إعداد السياسة المالية النقدية

>>سياسة القرض

>>المالية الخارجية للدولة

>>تحضير مشاريع قوانين المالية والسهر على تنفيذها .

ومن حيث الناحية العملية نجد مديرية الميزانية التي تلعب دورا محوريا في إعداد مشاريع القوانين المالية، وتتكون من عدد محدود من الأطر، وتنقسم إلى : 5 أقسام قطاعية ، يتولى كل قسم تحضير وتتبع تنفيذ الميزانيات الفرعية :

>>القطاع الفلاحي والمقاصة

>>القطاع الصناعي والتجاري والطاقة والمعادن

>>قطاعات التجهيزات التحتية ....

وقسم التركيب والتنسيق يتولى جمع المعطيات القطاعية والمعلومات الواردة من مختلف مصالح المالية والوزارات الأخرى .

وزير المالية لديه اختصاصات خطيرة في المراقبة و الإشراف على عمل الآمر بالصرف، وذلك عبر قيام موظفين تابعين لوزير المالية بالتأشير على قرارات الآمر بالصرف ... إذن هنالك رقابة التأشير ورقابة

المحاسب العمومي على الآمر بالصرف وهذا المحاسب وكذا الآمر يرفعان حساباتهم للخزينة العامة أي لوزير المالية ، وكذلك يجب على كل مشاريع القوانين والمراسيم التي من شأنها أن تصبح نفقة على الدولة أن تحال على وزير المالية للتأشير عليها .

2-رئيس الحكومة و الوزراء:

أ/رئيس الحكومة :

ينص الفصل 92 من الدستور على أن رئيس الحكومة يرأس مجلس الحكومة التي يتداول السياسة العامة للمداولة أو السياسات العمومية والسياسات القطاعية وكذا مشروع قانون المالية . فيما تؤكد المادة 46 من القانون التنظيمي على إعداد مشاريع القوانين المالية تحت سلطة رئيس الحكومة حيث ::

>> يسهر على تحديد الإستراتيجية المالية بناء على الفرضيات والإختيارات التي أعدها وزير المالية .

>>يلعب وظيفة التحكيم في الخلافات التي قد تنشأ بين وزير المالية وباقي الوزراء .

ب/الوزراء:

إن الوظيفة المالية الأولى هي القيام بالنفقات مما يجعل دورهم في مسطرة إعداد الميزانية هامشيا، حيث تقتصر مهامهم في طلب الاعتمادات الضرورية لسير مصالح الوزارة ، ونادرا ما يتحصل الوزراء على كل الاعتمادات التي يطلبونها، لأن مديرية الميزانية تقوم بتقليم طموحاتهم وجعلها تتلاءم مع توجيهات المالية العامة وإكراهات الحفاظ على التوازنات المالية والاقتصادية .

طرق ومناهج تقدير النفقات وإيرادات الميزانية :

تحاول الحكومة اعتماد وسائل تقنية تستحضر عدة متغيرات لتحسين مستوى دقة تقديم النفقات وحتى الإيرادات التي تتأثر بشكل عميق بالظرفية الاقتصادية.

●مبدأ الصدقية:

توقعات دقيقة مؤسسة على فرضيات جدية (نسبة النمو الاقتصادي/ أسعار الطلبة/ التضخم/ السنة الفلاحية ..)

●تقييم النفقات :

مسألة تقييم النفقات هي بسيطة نسبيا، نظرا لكون النفقات تتجدد بنسب متشابهة من سنة مالية لأخرى، وبالتالي يسهل توقع حجمها (نفقات أجور الموظفين ونفقات الدين العمومي ...) ، لكن نفقات الاستثمار هي نفقات تتغير من سنة مالية لأخرى، وعليه فالمعمول به أن يتم تقسيمها اعتمادا على الدراسات المالية

والاقتصادية . ويتعين أن يتم التقييم بالدقة، فصحة الأرقام الواردة في القانون ضرورية نظرا للطابع التحديدي للاعتمادات.

- توقعات الإيرادات:

تقوم بهذه العملية المصالح التابعة لوزارة المالية (مديرية الضرائب و إدارة الجمارك والضرائب المباشرة) ، بالاعتماد على " دراسات تمثيلية " في الميدان الضريبي انطلاقا من المعطيات المتوفرة لها من أجل توقع حجم الإيرادات للسنة المالية المقبلة .

وإذا كانت توقعات مداخيل الضرائب المباشرة يسيرة نوعا ما ، فإن توقعات الضرائب غير المباشرة خاصة الضريبة على القيمة المضاعفة (TVA) غير ذلك بسبب حساسيتها الشديدة ، لتغير الظرفية الاقتصادية وتطور الاستهلاك .

مسطرة تحضير الميزانية (مراحل) :تستغرق مسطرة إعداد الميزانية حوالي 8 أشهر، في شهر أبريل من السنة السابقة للسنة المالية يقوم وزير المالية بتقديم عرض أمام مجلس الحكومة يلخص فيه ظروف تنفيذ الميزانية الجارية وتطور النفقات و الإيرادات خلال الأشهر الثلاث كما يقدم عرضا إجماليا حول الميزانية العامة . بعد ذلك يقوم رئيس الحكومة بإرسال رسالة توجيهية لباقي الوزراء في أجل أقصاه 15 مارس حيث يقوم الوزراء بعد تلقي الرسالة بتقديم مقترحاتهم المتعلقة بالمالية... ويفترض أن تتلقى وزارة المالية بهذه الاقتراحات قبل فاتح ماي ... بعدها تقوم لجنة البرمجة وجماعة الأداء التي تضم ممثلين عن وزارة المالية وممثلين عن باقي الوزارات حيث يدرسون و يناقشون

المقترحات المتعلقة بالمالية قبل 15 ماي. .. بعدها تتم صياغة مشروع الميزانية من قبل مديرية الميزانية ويمر للمصادقة عليه في المجلس الحكومي الذي يترأسه رئيس الحكومة وبعدها يمر كذلك على المجلس الوزاري الذي يرأسه صاحب الجلالة الملك محمد السادس وتتم المصادقة عليه ...مباشرة بعد ذلك يتم إيداع مشروع الميزانية لدى مكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر على أبعد تقدير لتتم مناقشة والمصادقة عليه من قبل مجلس النواب في جلسة عمومية ومروره على مجلس المستشارين من أجل المناقشة .

المحاضرة العاشرة:

الإطار الزمني لإيداع ودراسة مشروع القانون المالي :

بعد المصادقة على مشروع المالية من طرف المجلس الحكومي وبعد المجلس الوزاري ، تأتي مرحلة المناقشة والتصويت البرلماني ، حيث يتعين إيداع المشروع في تاريخ 20 أكتوبر لدى مكتب النواب بالأسبقية:

- 20 أكتوبر يتم وضع المشروع لدى مكتب مجلس النواب
- 20 أكتوبر - 20 نوفمبر (30 يوم) : يفترض في هذا التاريخ أن يكون مجلس النواب قد انتهى من مناقشة المشروع وصوت عليه .
- 20 نوفمبر - 12 دجنبر (22 يوم) : يفترض في هذا التاريخ أن يكون المجلس الثاني أي مجلس المستشارين قد انتهى من التصويت على المشروع .
- 12 دجنبر - 20 دجنبر (6 أيام) : هو آخر أجل للمصادقة على المشروع في صيغته النهائية حيث يحال على الملك لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية .

حسب القانون التنظيمي 10-130 (الدستور المالي المغربي) فإن المدة الزمنية المخصصة للمناقشة والتصويت على البرلمان تقسم بالشكل التالي على البرلمان :

30 يوم لمجلس النواب

22 يوم لمجلس المستشارين

6 أيام تخصص لمجلس النواب من أجل الحسم النهائي في مشروع الميزانية.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع الميزانية يجب أن يرفق بمجموعة من المعطيات والوثائق والمعلومات لتمكين البرلمان من التدقيق في صحة التوقعات وبالتالي تمكينه من دراسة المشروع من كل الجوانب (ف 75 من الدستور وكذا المادة 47 من القانون التنظيمي) ك : نص أو ملخص تقديم مشروع القانون المالي ؛ التقرير الاقتصادي والمالي ؛ التقرير المتعلق بالحسابات الخصوصية للخزينة ؛ التقرير المتعلق بالمؤسسات والشركات العمومية. .. وتعتبر هذه من بين أهم المعطيات والوثائق التي يجب على الحكومة أن تقدمها للبرلمان من أجل تسهيل عملية دراسة ومناقشة الميزانية .

دراسة المشروع :

- تقديم المشروع :

خطاب وزير المالية

- دراسة المشروع من طرف اللجان أولا :

تدرس اللجان البرلمانية مشروع الميزانية مع عرض التعديلات والمقترحات التي تقدمها الأغلبية والمعارضة. و للجان حق الأسبقية في الاستماع لوزير المالية وطرح الأسئلة عليه . وكذلك تدرس مواد المشروع مادة فمادة. .. وكذا تقوم اللجان بالتصويت على المشروع . هذه التعديلات والتصويت مقيدة بالفصل 77 الذي ساهم في عقلنة البرلمان، وتدخل هاته الأشياء ضمن لجنة المالية ، أما اللجان القطاعية يثم فيها التداول في الميزانيات الفرعية ، القطاعات الوزارية والتصويت على النفقات مما يؤدي إلى التوازن المالي العام . هاته اللجان لها الحق في طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء وتحت مسؤوليتهم وكذلك تملك حق الأسبقية في الاستماع لوزير المالية وطرح الأسئلة عليه .

- التصويت على المشروع في الجلسة العمومية:

لا تختلف طريقة المناقشة والدراسة في الجلسة العمومية عن مثيلتها في اللجان المالية ، وأعمال هاته الجلسة تتأسس على النتائج التي وصلت إليها اللجان ، و أعضاء مجلسي النواب والمستشارين غير ملزمين بنتائج التصويت التي وصلت إليها اللجان . وجلسة أولى تخصص لتقديم تقرير لجنة المالية و إعطاء الفرصة للفرق النيابية و الأحزاب السياسية قصد: التعبير عن الموقف السياسي للفرق من المشروع، وتقديم مقترحات التعديل وكذا التبرير لطبيعة التصويت الذي سيحضى به النص .

سلطات البرلمان في مسطرة الموازنة :

على الرغم من أن السلطة المالية هي بيد البرلمان (هو الذي يرخص النفقات ويرخص الموارد ويرخص باستخلاصها بحيث يحق له أن يرفض منح الحكومة الاعتمادات الضرورية لتطبيق برامج عن طريق المراسيم في إطار سلطتها التنظيمية) إلا أن الدراسة العميقة للقواعد المنظمة للمالية لا تبقي لنا أي شك في أن الحكومة هي من تمتلك السلطة الأكبر و الأوسع في المجال المالي والميزانية مما يجعلها تتحكم تحكما تاما في مسطرة الموازنة وتترك سلطة صورية للبرلمان في الشأن المالي . كما أن الحكومة تتمتع بآليات قانونية تجعل أي تعديل قد يرغب البرلمان في إدخاله شبه مستحيل وهامشي. وأكثر من ذلك فإن الحكومة يمكن لها

أن تدخل تغيرات مهمة على محتوى القانون المالي دون الرجوع إلى موافقة البرلمان عن طريق النصوص التنظيمة .

- تضييق سلطة البرلمان في الشأن المالي :

1- تقييد حق التعديل:

حق التعديل هو حق لأعضاء البرلمان بإدخال التغييرات على قانون المالية لكن هذا الحق ترد عليه مجموعة من القيود والضوابط الصارمة . فالفصل 77 من الدستور أكد على أن البرلمان والحكومة يسهران على الحفاظ على توازن مالية الدولة ودون تحديد ما المقصود منها ، مكن الحكومة من سلاح خطير أظهرت الممارسة أن الحكومات تبالغ في استعماله بمبرر أو دون مبرر. وهذا يمكن للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب ، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان . وكذا المادة 56 من ق.ت التي تقيد أكثر من ف 77 ، و بالأحرى فيها تقييد إضافي عن اللزوم لأنها تنص على حذف ورفض المقترحات و التعديلات التي تتعارض مع أحكام الفصل 77 ... و كذلك الفصل 75 المتعلق بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والفصل 103 من الدستور المتعلق بربط الثقة بشأن نص القانون المالي وهي آلية الضغط على الأغلبية البرلمانية. ..

2- يمكن للحكومة أن ترفض أي تعديل إذا رأت فيه تخفيض الموارد العمومية

3- يمكنها كذلك رفض أي تعديل قد يحدث تكاليف عمومية جديدة أو أن يزيد في التكاليف الموجودة .

- الصلاحيات الواسعة للحكومة في الشأن المالي:

1- يمكنها تجاوز سقف الاعتمادات (م 58 فقرة 2) وفتح اعتمادات إضافية : يمكنها القيام بنفقات تتجاوز المبالغ المخصصة أو فتح اعتمادات إضافية في الحالات الملحة في إطار بعض الشروط (م 43)

2- وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار: يمكنها القيام بذلك بمرسوم بهدف الحد من العجز في الميزانية ، لكن وقف الاستثمار قد يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي (م 62)

3- تحويل الاعتمادات (م 61) للحكومة خلال السنة حق : تحويل المناصب المالية ؛ أو إعادة إنتشارها داخل نفس الفصل ؛ تحويل المخصصات ...

4- تدبير المخصصات المدرجة في فصل النفقات الطارئة (م 42) : هناك بعض المبالغ التي ترصد للنفقات الطارئة وهي تشكل إستثناء على قاعدة عدم تخصص الاعتمادات، وهذه النفقات تصرف في الحالات الطارئة والحاجات المستعجلة .

المحاضرة الحادي عشرة:

الحسابات الخصوصية للخزينة (نموذج 2017) :

الفلسفة الخصوصية تجيز ما لا يمكن القيام به على مستوى المالية العامة ، أي تشكل إستثناء ومرونة تشمل تشخيص إيرادات لنفقات محددة وذلك لأن هذه الإيرادات لا تفيد الحقول المركزية ، كالحسابات المرصدة لأمور خصوصية أمثال الرهان المتبادل وصندوق التنمية الصناعية والاستثمارات الذي هدفه الإقلاع الصناعي ، وكذا صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي موارده تذهب إلى الجماعات الترابية أو الجمعيات ... وكذلك صندوق التكافل الاجتماعي ، بينما حصة الأسد من نصيب الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة (باستثناء الجهات) التي تقدر ب 28321904000 درهم ، ناهيك على الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات 6274825000 درهم تقسم 5% على الجهات و 95 % للدولة ... على غرار مجموعة من الحسابات الأخرى . و تقدر هذه الحسابات المرصدة ب 72824152000 درهم .

حسابات التمويل لها ست أصناف، والقانون المالي هو الذي يحدد الحسابات الخصوصية، أما صنف واحد يمكن تنظيمه عبر قانون تنظيمي الذي هو الدستور المالي للبلاد. غير أن ٩هذه النفقات غير نهائية لذلك لا يمكن وضعها في الميزانية العامة ، لذلك يتم وضعها في الحسابات الخصوصية لتتبع هذه القروض واستردادها من طرف الدولة أو الحكومة المركزية. ومجملا موارد الحسابات الخصوصية تقدر ب 83799187000 درهم.

تنفيذ الميزانية العمومية / مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسب العمومي:

ينفذ الميزانية السلطة التنفيذية (الحكومة) وذلك عبر الآمر بالصرف . .

الأساس القانوني:

تجد هذه القاعدة أساسها القانوني في المادة 3 من المرسوم الملكي 660-33 سنة 1967 والتي تقتضي بأن " تناط العمليات المالية العمومية بالآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين " مما ينتج عنه حسب المادة 4 عدم إمكانية الجمع بين الوظيفتين إلا في حالة التنافي .

مضمون ومبررات القاعدة:

يشكل المبدأ قاعدة أساسية في القانون العام المالي ويترتب عنه أثر مزدوج:

+تمييز بين وظائف الآمرين بالصرف المكلف باتخاذ قرار إنجاز العملية المالية ووظائف المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ تلك العملية ، هذا التمييز مبني على اعتبارات عملية كتقسيم العمل والتخصص.

+تقوم بالفصل بين الوظيفتين ولا تبيح جمعهما أو ممارستهما من طرف شخص واحد أو سلطة واحدة، هذا الفصل قائم على اعتبارات قانونية كأداة رقابة . وهذه الرقابة تندرج في صميم القرار المالي وبالتالي فهي قد تحول دون تنفيذه بشكل مؤقت أو نهائي في حالة معاينة أي إخلال مالي أو محاسبي ك :

على مستوى النفقات: أداء النفقات الموظفين لا يخضع لهذا الفصل نظرا لطابعه الآلي... وكذا على مستوى الإيرادات الجبائية بالخصوص: ففي الضريبة على الشركات ، الضريبة على القيمة المضافة والعديد من الرسوم المحلية ، فمبلغ الدين الضريبي الواجب أداؤه يحدده الملزم بنفسه ويقوم بدفعه تلقائيا إلى صندوق القابض أو المحاسب العمومي الذي يكتفي بالمراقبة .

نتائجه:

1- حماية اختصاص كل فاعل

2- عدم جواز الجمع بين الوظيفتين

3- الجزاءات المترتبة على خرق قاعدة الفصل :

+التدبير الواقعي : يختص القاضي المالي بالبث في هذه الوقائع والتصرفات والتصريح بوجود حالة التسيير بحكم الواقع وهكذا يتم اعتبار الشخص المسؤول عن هذه الأعمال بمثابة محاسب بحكم الواقع .

+المسؤولية الجنائية

الآمر بالصرف:

هو السلطة الإدارية التي تمارس الرئاسة و المتواجدة على قمة الهرم الإداري كالوزراء باعتبارهم آمرين بالصرف الرئيسيين يحق لهم تفويض الإمضاء بقرار يعرض على تأشيرة وزير المالية إلى أحد مساعديه يسمى آمر بالصرف المفوض يقوم بالتوقيع باسم ولحساب الوزير على استعمال بعض الاعتمادات موضوع التفويض . بالإضافة إلى آمر بالصرف الثانوي أو الآمر بالصرف المساعد.

المحاسبون العموميون :

يقوم بتنفيذ الأوامر التي يتوصل بها من الآمر بالصرف وكذا التحقق قبل إنجاز أي عملية من قانونياتها وصحتها ومطابقتها القواعد المحاسبية والمالية. وله إمكانية رفض ووقف تنفيذ العمليات التي لا تتوفر فيها الشروط القانونية .

+محاسبو الخزينة : تحصيل الموارد العمومية وأداء النفقات (اختصاص عام)

+محاسبون خصوصيون: (اختصاص ضيق لهم) الذي ينحصر في تحصيل بعض أنواع الضرائب .

<u>مسطرة تنفيذ الإيرادات:</u>

<u>>>المسطرة العادية :</u>

1-المرحلة الإدارية : التي يختص بها الآمر بالصرف

-عمليات المعاينة : تمكن من التثبت والتأكد من حقيقة الأوضاع أو الأفعال التي ترتب عنها مداخيل لفائدة الدولة (التأكد من وجود عقار معد للسكن ..)

-عمليات التصفية : حساب مبلغ حقوق الدولة أو الديون العامة، يقوم بها على الأقل فيما يتعلق بالديون الضريبية الشخص ذاته المكلف بالمعاينة أي المدين .

-إصدار الأمر بالاستخلاص: إصدار الأمر بتحصيل المداخيل بناء على نتائج التصفية

2-المرحلة المحاسبية: يختص بها المحاسب العمومي

-عمليات التحصيل : مجموعة من العمليات والإجراءات تهدف إلى حمل مديني الدولة والجماعات المحلية والأشخاص العامة إلى تسديد ما بذمتهم من الديون .

-إجراءات التحصيل الجبري: أقر المشرع ثلاث درجات من المتابعات يتعين على المحاسب تنفيذها حسب الترتيب : الإنذار ، الحجر ، البيع ، الإكراه البدني.

<u>مسطرة تنفيذ النفقات :</u>

<u>>>المسطرة العادية</u> :

1-التنفيذ الإداري يختص به الآمر بالصرف

-الإلتزام بالنفقة : هو العمل الذي ينشأ عنه دين (نفقة) في ذمة الشخص العام ولا يكون صحيحا إلا بشروط منها : +توفر الاعتماد وكفايته فلا نفقة بلا اعتماد . +إدراج النفقة في الميزانية .

-تصفية النفقة: تهدف إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة .

-الأمر بالصرف أو الأداء: هو إصدار الأمر بأداء مبلغ النفقة لصالح الدائن، والأداء هو العملية التي تبرئ ذمة الشخص العمومي.

2-التنفيذ المحاسبي : يختص به المحاسب العمومي

>>يتعلق الأمر بالمرحلة الأخيرة من مسطرة تنفيذ النفقة وهي: الأداء أي أداة النفقة وبهذا تنتهي المسطرة العادية للنفقة

>>مهمة الرقابة تتفرع من وظيفته الأساسية التي هي التنفيذ

>>المسطرة الاستثنائية :

1-النفقات المؤداة دون سابق أمر بالصرف(كنفقات الدين العمومي)

2-وكالة النفقات.

رقابة تنفيذ القانون المالي :

1-الرقابة الداخلية:

رقابة تقنية تروم المشروعية ويعوزها الإستقلال . وتتفرع إلى رقابات مدمجة في مسطرة تنفيذ النفقات:

>>رقابة الإلتزام بنفقات الدولة .

>>رقابة المحاسب العمومي على الآمر بالصرف ،

وإلى المفتشية العامة للمالية .

2-الرقابة الخارجية:

رقابة المجلس الأعلى للحسابات الذي له مجموعة من الاختصاصات

3-الرقابة السياسية:

سحب الثقة ، ملتمس الرقابة ، مساءلة الحكومة ...